

José A. Estévez Araújo

La mezcla de lo público y lo privado en la UE

En la actualidad hay, como de costumbre, muchos casos de mezcla entre poderes de decisión públicos e intereses privados en la UE. Varios han sido objeto de denuncias, en algunas ocasiones incluso oficiales: es decir, que provienen de los propios órganos de la Unión (Defensor del Pueblo Europeo, Parlamento, Comisión). Los casos cubren todo el espectro de connivencias posible. Se dan conflictos de intereses; hay multitud de órganos asesores o comités de expertos colonizados por personas vinculadas a intereses empresariales; entidades aparentemente de la “sociedad civil”, son, en realidad, grupos de presión; existen muchas “puertas giratorias”, especialmente entre las Agencias de la UE y la industria; los mecanismos de participación de la “sociedad civil” en realidad transfieren poder de decisión unilateral a las empresas... Una información fiable y rigurosa sobre todos estos tejemanejes puede encontrarse en la página web del Corporate Europe Observatory (CEO): <http://corporateeurope.org>.

El caso de la European Privacy Association (EPA) es especialmente interesante. La EPA, según su página web, es una organización dedicada a promover el respeto a la intimidad y la protección de datos en Internet. Se presenta en su página web como un *think tank* (un laboratorio de ideas). Se inscribió también dentro de esa categoría en el registro de la Unión Europea. El CEO puso en marcha una campaña para hacer revelar a la AEP sus miembros y fuentes de financiación. Se descubrió de ese modo que los miembros de la AEP eran Microsoft, Google y Yahoo. Después del escándalo de la NSA, Microsoft o Google no parecen ser precisamente adalides de la protección de la intimidad. En realidad, la AEP actúa como lobby promoviendo todo lo contrario: normativas menos rigurosas de salvaguarda de la privacidad en Internet. El desvelamiento de su verdadera naturaleza conllevó que se viera obligada a cambiar su caracterización en el Registro de la UE: ahora aparece como un *lobby*. Pero en su página web se sigue presentando como un *think tank*. Y, desde luego, su denominación, hábilmente escogida, está pensada para llevar a engaño, especialmente a los ciudadanos.

Otro caso se refiere a la Plataforma para la buena Gobernanza Fiscal, creada por la Comisión Europea. La plataforma ha sido fruto de una iniciativa del Algirdas Smeta. Smeta, de nacionalidad lituana, tiene el pomposo cargo de “Comisario Europeo de Fiscalidad, Unión Aduanera, Auditoría y Lucha contra el Fraude”. El objetivo de la Plataforma es extraordinariamente loable: luchar contra los paraísos fiscales y el fraude fiscal en la UE. Se trata de un propósito de enorme transcendencia. Erradicar el fraude fiscal permitiría pagar todo el monto de la deuda europea. Sin embargo, la iniciativa ha sido objeto de una pregunta escrita firmada por parlamentarios europeos de todos los grandes partidos políticos (incluido el Partido Popular Europeo). La razón de la pregunta es bastante sólida: Smeta ha nombrado miembros de la plataforma a los mayores evasores de impuestos de Europa y a sus empresas asesoras. Sería como formar una comisión integrada por los capos de los cárteles mexicanos con el objetivo de establecer medidas para impedir el tráfico de drogas. Calificar este caso de “conflicto de intereses” resultaría, como mínimo, un eufemismo.

Por otro lado, la Comisión Europea está llevando adelante una iniciativa para implantar una “tasa Tobin”, es decir un tributo sobre transacciones financieras, en la UE. Obviamente los bancos y

demás entidades financieras europeas están radicalmente en contra. Han elaborado multitud de “informes” dirigidos a los legisladores nacionales y comunitarios, alertando acerca de las nefastas consecuencias para la economía que tendría la adopción de esa medida. Sin embargo, el presidente del Banco Central Europeo, Mario Draghi, se ha ofrecido a ayudar a la Comisión y al Consejo a desarrollar esa iniciativa. Eso puede sonar esperanzador. Sin embargo, el Corporate Europe Observatory considera dicho ofrecimiento como una amenaza. La intervención del BCE en las tareas legislativas de la UE es de dudosa legalidad. No hay base jurídica para permitir su participación en unas funciones atribuidas exclusivamente a la Comisión, el Consejo y el Parlamento. Así, por ejemplo, el presidente del Banco de España no podría autoproposeerse para participar en un proceso legislativo relativo a la regulación bancaria. El Congreso podría consultarle, por supuesto, pero sería libre de seguir o no sus consejos.

La preocupación del CEO viene de que considera al BCE como un “caballo de Troya” de los intereses financieros. Así, el BCE tiene una serie de comités consultivos, llamados oficialmente “Grupos de Contacto”. En estos comités están representadas todas las grandes entidades financieras. La lista de sus integrantes es un “¿Quién es quién?” del mundo de la finanzas. Por ejemplo, en el “Grupo de Contacto del BCE sobre Mercados de Divisas” podemos encontrar, entre otros, al Deutsche Bank, a Morgan Stanley, o a J. P. Morgan. En estos foros se ha discutido muy intensamente los últimos meses acerca de la tasa sobre las transacciones financieras. Los miembros de estos consejos asesores se han mostrado radicalmente contrarios a su implantación. Por eso y por algunas cosas dichas por el presidente del BCE ante el Parlamento Europeo, parece clara la intención de Draghi de sabotear en lo posible el proyecto de la Comisión.

De este caso, se pueden extraer dos enseñanzas. La primera es que el *lobby* financiero tiene, en los “Grupos de Contacto” del BCE uno de sus principales mecanismos de infiltración en los procesos decisorios de la UE. La segunda, que el BCE representa los intereses del poder financiero dentro del entramado institucional europeo. Esto quedará más claramente puesto de manifiesto en el siguiente caso:

El presidente del BCE, Draghi, forma parte de una organización llamada el Grupo de los Treinta (G-30). Esta entidad se presenta como un foro de discusión. Pero, en realidad es un *lobby* de alto perfil. De él forman parte las entidades financieras más importantes del mundo. Entre sus miembros o patrocinadores volvemos a encontrar, por ejemplo a J. P. Morgan y al Deutsche Bank. También están en la lista, por parte española, el Banco de Santander o Bankia. Y Draghi es uno de los miembros de esta organización. Está acompañado por otros colegas, como los presidentes de los bancos centrales de Inglaterra, Japón o China y por los anteriores presidentes de la Reserva Federal, el Banco de España o el propio BCE. Economistas de prestigio, como Paul Krugman, le dan una pátina de respetabilidad académica a la organización.

El CEO presentó una denuncia ante el Defensor del Pueblo Europeo por considerar “incompatible con la independencia, reputación, e integridad” del presidente del BCE su pertenencia al G-30. Aportó documentación y estudios académicos sobre las tareas de *lobby* llevadas a cabo por el G-30: todas las presiones de esta organización se dirigen a luchar contra la regulación financiera. Se trata de un tipo de entidad muy característico de la actual gobernanza global: las redes transnacionales informales. Estas entidades no tienen mandato oficial alguno. Pero en ellas se reúnen funcionarios y autoridades públicas de todo el mundo con miembros de las entidades privadas. Su función es crear una forma transnacional común de ver y enfocar los problemas. Es

decir, en estas entidades se fragua el marco general a partir del cual se elaborarán políticas y se adoptarán decisiones concretas en todo el mundo. Son instituciones completamente opacas. Como señala el CEO, no hay actas ni documentos de las reuniones del G-30. Estas entidades ejercen un enorme poder de hecho, sin ningún tipo de control o mecanismo de rendición de cuentas.

El Defensor del Pueblo europeo no encontró, sin embargo, nada irregular en la pertenencia de Draghi al G-30. Los fundamentos de su decisión son básicamente dos. En primer lugar, no reconoce el carácter de *lobby* del G-30 a pesar de la documentación aportada por el CEO. Lo considera un foro de debate. El segundo fundamento, recogido en el punto 82 de su resolución tiene especial interés aquí. El Defensor del Pueblo se basa en el artículo 11 del Tratado de la Unión Europea (TUE). Este artículo dice textualmente lo siguiente:

Artículo 11 TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA

1. Las instituciones darán a los ciudadanos y a las asociaciones representativas, por los cauces apropiados, la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión.
2. Las instituciones mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil.
3. Con objeto de garantizar la coherencia y la transparencia de las acciones de la Unión, la Comisión Europea mantendrá amplias consultas con las partes interesadas.

En este artículo aparecen recogidos los mecanismos de participación defendidos por la Teoría de la Gobernanza. Estos mecanismos son presentados como complementarios y, a veces, incluso como sustitutivos de los procedimientos de la democracia representativa. Por un lado, las instituciones abren canales para escuchar a los ciudadanos y a las asociaciones (11.1); por otro lado, las instituciones realizan consultas a las asociaciones y a la “sociedad civil” (11.2); por último se realizan consultas a las “partes interesadas”, es decir, a los famosos *stakeholders* de la jerga de la gobernanza (11.3).

Curiosamente, el Defensor del Pueblo no considera la actividad de Draghi como una consulta a una “parte interesada” (una organización integrada y costeada fundamentalmente por entidades financieras). La inscribe en el punto 2 del artículo: se trata de una forma de diálogo con la “sociedad civil”. Además de no considerarla reprochable en absoluto, anima a Draghi a seguir por ese camino y profundizar su implicación en el G-30. Es una forma de intensificar el diálogo con la “sociedad civil”. Por supuesto, en el discurso de la gobernanza las empresas y sus asociaciones son uno de los pilares de la misma. En cierto modo, la gobernanza resucita la concepción hegeliana de la sociedad civil, frente al sentido atribuido a ese término en los años setenta y ochenta del siglo pasado: un espacio habitado por movimientos sociales y ciudadanos, ONG, etc. desvinculados del poder económico y político (incluso del sistema de partidos). Algo parecido, aunque no exactamente igual a lo que ahora se denomina el “tercer sector”, un sector que se diferencia tanto del mercado como del estado.

Los “canales”, “diálogos” y “consultas” de las instituciones europeas con la “sociedad civil”, las “partes interesadas”, las “asociaciones” o los “ciudadanos” han sido en realidad un mecanismo para privatizar el poder de decisión de la UE trasladando dicho poder a las empresas. Eso es algo suficientemente demostrado. Draghi no se ha reunido, por ejemplo, con la Plataforma de Afectados por la Hipoteca. Al menos que se sepa. Pero lo más novedoso aquí es la utilización del discurso de la gobernanza por una autoridad europea, precisamente para justificar y aplaudir una mezcolanza ilegítima entre las autoridades públicas y las entidades financieras bajo el cobijo de una misma organización. Esto es un síntoma de lo hondo que ha calado una de las ideas centrales de la ideología de la gobernanza: la difuminación de la distinción entre lo público y lo privado.

* * *

La dicotomía que diferencia lo público de lo privado es una de los elementos estructuradores del lo que Juan-Ramón Capella denomina el “relato político moderno”. Esta dicotomía está articulada con la distinción entre sociedad civil y estado. Y se manifiesta en muchas diferenciaciones como las de derecho público/privado, sector público/privado, interés público/privado... Encontramos la dicotomía público/privado tanto en el discurso jurídico político, anglosajón como en el europeo occidental. Debido a su carácter estructural es un presupuesto del discurso legitimador. Lo es tanto del discurso sobre el “Estado de derecho” como del discurso sobre la “Rule of Law”. En ambos se delimita un espacio público “separado” del privado (los gobernantes, la Administración...). Las personas que actúan en ese espacio deben hacerlo estrictamente sometidas a la ley. No deben decidir arbitrariamente. Sólo tienen los poderes explícitamente autorizados por las normas jurídicas. Las funciones públicas deben ser ejercidas por cargos electos o por funcionarios dependientes de éstos y sometidos al reglamento, etc. Los discursos legitimadores del poder jurídico político moderno presuponen, pues, la existencia de un sector público, separado del sector y de los intereses privados y sometido a una lógica de funcionamiento muy diferente de la de las relaciones mercantiles o familiares.

Sin embargo, una cosa es el discurso y otra la realidad. En las sociedades modernas lo público y lo privado no han estado tan netamente separados. Se han dado muchas formas de “mezcla” no sólo en el estado intervencionista, sino también en el estado gendarme. El estado ha construido infraestructuras necesarias para la actividad de las empresas. También ha financiado a éstas de

manera directa o indirecta. El estado ha regulado asimismo el funcionamiento del mercado. Con mayor o menor intensidad, siempre lo ha hecho. También se han producido siempre casos de “pantouflage” o de “revolving doors”, es decir, el paso de gestores del sector público al privado y viceversa. Los lobbies no son sólo cosa de ahora: reconocidos o no, regulados o en la sombra, desde el origen del estado moderno los grupos de interés han condicionado las decisiones de los órganos públicos. Y los casos de nepotismo son todo menos infrecuentes. Pero esta mezcla era ocultada por el discurso ideológico. Este presentaba al sector público libre de las influencias de los intereses particulares y funcionando con una lógica muy diferente a la del sector privado. El sector público perseguía el interés general o el bien común. Las empresas y los comerciantes perseguían sus propios intereses egoístas.

La situación hoy es diferente. El discurso de la gobernanza, uno de los principales discursos ideológicos en la actualidad, construye una nueva forma de legitimidad jurídico-política difuminando la distinción entre lo público y lo privado. Los agentes públicos y los privados no deben permanecer separados. Deben colaborar de múltiples maneras con el objetivo de producir “sinergias”. La gobernanza defiende, por ello, los consorcios público-privados, las redes de gobernanza público-privadas, y también esas formas de participación de la “sociedad civil” recogidas en el artículo 11 TUE (consultas, apertura de canales para la expresión de las opiniones de ciudadanos y asociaciones, toma en consideración de los *stakeholders*...).

Han tenido que producirse cambios muy importantes para poder eliminar la distinción tajante entre lo público y lo privado de una ideología jurídico-político con función legitimante. Estos cambios han sido tanto discursivos como materiales. Se refieren fundamentalmente a las transformaciones introducidas por el neoliberalismo y a su fundamentación. La contrarrevolución neoliberal ha supuesto la ampliación de lo privado a costa de lo público. Los servicios y empresas públicas han sido privatizados. La regulación estatal de la economía se ha visto reducida. La privatización y la desregulación han sido fundamentadas por un discurso ensalzador de la eficiencia del mercado y la empresa privada y denigrador del estado por su ineficacia y su corrupción. Como dijo Reagan, el estado no es la solución, sino que es *el* problema. Por eso había que reducir su tamaño. Lo que quedase de él debía funcionar de manera similar a las empresas para poder incrementar su eficiencia.

La privatización y la desregulación, unidas a la denigración de lo público-estatal por parte del neoliberalismo y a la introducción de métodos empresariales en la Administración por la vía de la llamada “Nueva Gestión Pública” han facilitado la difuminación de la distinción público-privado en el discurso de la gobernanza. Pero para el surgimiento de ese discurso ha sido necesario también el fracaso de esas políticas neoliberales de los años ochenta. La desregulación y la privatización condujeron a resultados funestos en la Rusia de Yeltsin. También causaron desastres en África, puestos claramente de manifiesto por Stiglitz en su libro sobre la globalización. En América Latina tuvieron enormes costes sociales sin beneficios aparentes. Esos fracasos llevaron al Banco Mundial a replantearse la orientación de sus políticas. Los nuevos planteamientos del BM supusieron un giro neoinstitucionalista de la mano de economistas como Douglass C. North. Y el neoinstitucionalismo es una de las fuentes de inspiración de la gobernanza. De hecho, a principios de los noventa, el Banco Mundial empezó a utilizar en sus documentos la expresión “buena gobernanza”.

La “managerialización” de la Administración también fue un fracaso relativo. No se pudo sustituir

sin más la burocracia por el *management*. La Nueva Gestión Pública consideraba a los servidores públicos como ratoncillos que sólo obedecían a los impulsos estímulo/sanción. La aplicación de ese tipo de política de personal desanimó a los empleados públicos, perjudicando la calidad de los servicios. Aumentó también enormemente los costes de gestión y control. Por otra parte, los profesionales cualificados y organizados —como los médicos—, se resistieron a actuar siguiendo exclusivamente una lógica de la eficiencia regida por el análisis coste beneficio. Muchos profesores han manifestado también su rechazo a formas de evaluación de sus logros puramente cuantitativas.

Todo eso hizo necesario un Plan B para el neoliberalismo. La gobernanza lo proporcionó. Tras el importante papel adquirido por el estado en la segunda postguerra y tras la exaltación de las virtudes del mercado y de la empresa por la contrarrevolución neoliberal, le tocó el turno al descubrimiento de las “sinergias” de la colaboración público-privada. La llamada “Tercera Vía” teorizada por Giddens y puesta en práctica por Blair fue un ejemplo paradigmático: tras el fracaso del estado y del mercado, los consorcios público-privados serían la solución de todos los problemas.

Para dar credibilidad a las virtudes de la cooperación público-privada se cambió también la imagen de la empresa. Las teorías derivadas de la economía neoclásica concebían la empresa como un sujeto maximizador de utilidad. También eran vistos así los individuos. En cambio, el enfoque de la gobernanza corporativa, presenta a la empresa como un sujeto “responsable”. La empresa no debe tener únicamente como objetivo maximizar sus beneficios. Debe también responsabilizarse de los efectos sociales y ambientales de su actividad. No sólo debe responder ante sus accionistas, sino ante todos los “stakeholders”, ante todas las personas afectadas por su actividad (suministradores, trabajadores, consumidores, vecinos...). De esa visión de la empresa surgió la llamada “Responsabilidad Social Corporativa”. La consideración de las empresas como sujetos “responsables” ha servido, entre otras cosas, para justificar la autorregulación corporativa. Pero también ha permitido presentar a las empresas como sujetos con miras más amplias que sus propios intereses. Las empresas son capaces de actuar de acuerdo con la perspectiva del interés general. Pueden orientarse hacia la “solución de problemas” y no sólo hacia su propio beneficio. La colaboración público-privada contribuiría a provocar esta transfiguración de la empresa. Los resultados desastrosos de las experiencias de consorcios público-privados ponen de manifiesto el carácter ideológico del discurso sobre la empresa responsable. Pero éste sigue siendo cultivado aplicadamente en la abundante literatura académica sobre los “Public-Private Partnerships”.

El discurso de la gobernanza no va dirigido a los ciudadanos de a pié. Para ellos se sigue utilizando como marco legitimador el tradicional discurso de la democracia representativa. Pero a él se añaden poderosos mecanismos de manipulación ideológica. Los “recortes” para salir de la “crisis” son “necesarios”. No hay políticas económicas alternativas. Las deudas hay que pagarlas. Sin medidas de “austeridad” las consecuencias serían aún más desastrosas... Mientras tanto, los ciudadanos siguen reivindicando lo “público”. Defienden, con insistencia creciente, una escuela pública y una sanidad pública. Con esas reivindicaciones saben exactamente lo que quieren decir. Están en contra de convertir la enseñanza o la atención médica en mercancías. Rechazan condicionar el acceso a esos servicios básicos al poder adquisitivo de las personas. No quieren una enseñanza o una sanidad dirigida al objetivo de obtener beneficios. La distinción público/privado sigue teniendo sentido para ellos.

El discurso de la gobernanza está pensado más bien para los que “mandan”. Ha calado, en mayor o menor medida, entre los políticos, los gestores de servicios públicos, los cargos de responsabilidad dentro de la Administración, los ejecutivos de las empresas, o los altos funcionarios de las agencias internacionales. Son ellos quienes más lo utilizan para justificar sus decisiones y actuaciones, creyéndose en mayor o menor medida. La decisión del Defensor del Pueblo Europeo es una muestra de la influencia del discurso entre las élites político-administrativas. A pesar de las evidencias en contrario, el discurso sigue siendo eficaz en esos puestos de mando. El documento sobre la gobernanza universitaria de la Universidad de Barcelona es también una buena y cercana prueba de ello. Pero eso será tema, en todo caso, para un artículo futuro.